

Al contestar refiérase
al oficio N.º **09884**

31 de julio, 2026
DFOE-CIU-0306

Señor
Carlos Watson Carazo
Presidente, Consejo Directivo
**SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES
(SUTEL)**

Estimado señor:

Asunto: Improbación del proyecto de canon de regulación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), para el período 2027.

Con el propósito de que lo haga de conocimiento de los miembros del Consejo Directivo de esa Superintendencia y se emitan las instrucciones a las instancias que resulten pertinentes, se le remite el oficio preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan aspectos referentes al proyecto de canon de regulación de la SUTEL para el periodo 2027. Ello de conformidad con lo que indica el artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593 y el artículo 13 del “Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) por parte de la Contraloría General de la República (R-2-2012-DC-DFOE).”

I. ANTECEDENTES

- 1) El artículo 183 de la Constitución Política establece a la Contraloría General de la República como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.
- 2) El artículo 184, inciso 5), de la Constitución Política dispone, que son deberes y atribuciones de la Contraloría General de la República, las que le asignen la Constitución Política.
- 3) El artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642, establece la obligación a cada operador de redes de telecomunicaciones y proveedor de servicios de telecomunicaciones de cancelar un canon de regulación, con el fin de dotar al órgano regulador de los recursos necesarios para una

administración eficiente. El cargo único de regulación se determina de conformidad con lo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593.

- 4) El artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593, establece a cargo de la Contraloría General de la República la función de aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la ARESEP y de la SUTEL.
- 5) Mediante la resolución N.º R-DC-55-12 del 7 de mayo de 2012, el Despacho de la Contraloría General emitió el Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de la ARESEP y de la SUTEL (R-2-2012-DC-DFOE), que es competencia de la Contraloría General de la República. Dicho reglamento fue reformado mediante la Resolución R-DC-71-2016 del Despacho Contralor del 16 de agosto de 2016, publicado en La Gaceta N.º 184 del 26 de setiembre de 2016.
- 6) El 14 de abril de 2026, el Consejo Directivo de la SUTEL mediante acuerdo N.º 002-020-2026 tomado en la sesión extraordinaria N.º 020-2026 aprobó internamente el proyecto de canon de regulación de telecomunicaciones correspondiente al periodo 2027 por un monto de ₡7.962.854.328,00; asimismo, autorizó en ese mismo acto, al Director General de Operaciones de la SUTEL, para que remitiera a la Contraloría General de la República el citado proyecto de canon de regulación para el trámite respectivo de aprobación, y al Presidente del Consejo de la SUTEL para que suscriba las certificaciones requeridas para la presentación de este canon ante la Contraloría.
- 7) El 15 de abril de 2026, Alan Cambronero Arce, Director General de Operaciones de la SUTEL, mediante oficio N.º 03535-SUTEL-DGO-2026 presentó para conocimiento y aprobación de la Contraloría General de la República, el proyecto de canon de regulación para el periodo 2027, que incorpora el Plan Operativo Institucional (POI) del periodo 2027, aprobado por el Consejo de la SUTEL¹ y por la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)², según corresponde.
- 8) El 09 de junio de 2026 se publicó en el diario oficial La Gaceta N.º 105 y en el sitio web www.cgr.go.cr, sección “Avisos CGR” por parte de la Contraloría General la audiencia a las empresas reguladas, durante diez días hábiles para que formularan sus observaciones al proyecto de canon de regulación presentado por la SUTEL para el periodo 2027, conforme al inciso c) del citado artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N.º 7593.

¹ Aprobado por el Consejo de SUTEL mediante el acuerdo N.º 0017-018-2026 de la sesión ordinaria N.º 018-2026 del 26 de marzo de 2026.

² Aprobado por la Junta Directiva de la ARESEP mediante acuerdo N.º 02-28-2026 de la sesión extraordinaria N.º 28-2026, celebrada el 10 de abril de 2026.

- 9) En respuesta a la audiencia dada se recibieron observaciones, presentadas en tiempo, por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM)³. Tales observaciones, fueron consideradas como insumo para la valoración que le compete al Órgano Contralor durante la gestión de análisis del canon de regulación, por lo que los participantes en esta fase deberán estar a lo resuelto en el presente acto, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones antes mencionado.
- 10) Conforme a lo señalado en los artículos 8 y 9 del Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de la ARESEP y de la SUTEL (R-2-2012-DC-DFOE), el análisis realizado por el Órgano Contralor de las observaciones presentadas por los entes regulados consta en el expediente administrativo de la presente gestión.

II. BASE JURÍDICA Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIA

La Contraloría General en cumplimiento de su competencia, delimitada en el artículo 82 de la Ley N.º 7593, debe valorar, para aprobación o improbación, el proyecto de canon de regulación que presenta la SUTEL. Esta fuente de financiamiento impuesta en el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, a los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, debe ser determinada previamente por el órgano regulador con base en los principios de servicio al costo, eficiente administración y de continuidad de la labor legalmente impuesta.

En el marco de un órgano regulador de telecomunicaciones, la determinación de la unidad de costo debe fundamentarse en la identificación precisa y el ejercicio efectivo de las distintas actividades regulatorias que, por mandato legal, corresponden al período anual respectivo, con base en el servicio al costo descrito en el artículo 3 inciso b) de la Ley N.º 7593. Al respecto, cabe señalar que el regulador es un prestador de un servicio cuyo precio debe igualar su costo eficiente, de forma que la función de regulación de telecomunicaciones asegure la provisión de un servicio de buena calidad. Bajo esta premisa, la aplicación del servicio al costo mediante un modelo público, auditable y replicable por terceros no solo satisface el bloque de legalidad imperante, sino que legitima el cobro ante los regulados, al asegurar la transparencia y trazabilidad metodológica, salvaguardando en todo momento la independencia funcional y técnica que debe caracterizar al órgano regulador.

La Contraloría General, mediante el Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de la ARESEP y de la SUTEL (R-2-2012-DC-DFOE)⁴, definió la naturaleza de su actuación como un acto administrativo de control mediante el cual verifica y analiza la pertinencia legal de la propuesta presentada por la SUTEL y la vinculación del monto propuesto con los proyectos y competencias definidas en el plan anual institucional y en la legislación correspondiente, de conformidad con lo permitido por

³ Oficios n.º 6000-0588-2026 y CIT-0017-2026 de la Gerencia de Telecomunicaciones del ICE e Infocom, ambos del 23 de junio de 2026, respectivamente.

⁴ Reformado mediante la Resolución R-DC-71-2016 del Despacho Contralor del 16 de agosto de 2016, publicada en La Gaceta N.º 184 del 26 de setiembre de 2016.

la normativa señalada. A partir de ello, otorga o deniega la eficacia necesaria al proyecto de canon presentado, con la finalidad de que se incorpore el monto aprobado o improbadado en el presupuesto inicial correspondiente al período presupuestario siguiente al de dicha gestión⁵.

Así, la aprobación o improbación del proyecto de canon de regulación es considerada como un paso previo a efecto de desarrollar el proceso de formulación presupuestaria en la SUTEL, que le permite al órgano regulador perfilar el monto máximo que por ese rubro y por su naturaleza jurídica de fuente de financiamiento, tiene la posibilidad de incorporar en el presupuesto inicial⁶ a presentar para su debida aprobación ante la Contraloría General, a más tardar el treinta de setiembre de cada año, conforme a lo establecido en los artículos 18 y 19 de su Ley Orgánica, N.º 7428.

De acuerdo con el artículo 5 del Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), la aprobación de los proyectos de cánones de regulación requiere que estos articulen la relación de las actividades regulatorias con la planificación institucional y del sector público, así como que fundamenten la proyección de costos e inversiones para la cobertura del servicio regulatorio. Para este fin, la Administración debe implementar un sistema de costeo apropiado para cada actividad regulada, de conformidad con el inciso a) del artículo 82 de la Ley N.º 7593; así como garantizar una administración eficiente de los recursos, en los términos establecidos en el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642.

Conforme al artículo 12 del citado Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones, el monto del canon constituye un límite máximo, no absoluto, en el entendido que su cobro queda aún sujeto al monto de egresos que se aprobarán como parte del presupuesto inicial del período correspondiente y la comprobación que debe realizar el propio regulador del cumplimiento de los parámetros utilizados en su cálculo y distribución, así como de las proyecciones en que sustentó sus necesidades de ingreso. En caso contrario, de acuerdo con el principio de servicio al costo y de administración eficiente de recursos, es obligación del regulador ajustar el monto a la baja durante el mismo proceso de ejecución de dicha fuente de financiamiento, conforme a la ejecución real de las necesidades a cubrir con este canon, previo a ponerlo al cobro a los regulados.

En este proceso se establece, según el artículo 82 de la Ley N.º 7593, que el Órgano Contralor debe dar audiencia a las empresas reguladas por un plazo de diez días hábiles, a fin de que expongan sus observaciones; dicha audiencia tiene por finalidad únicamente que los regulados aporten insumos al análisis que se debe realizar en el proceso de aprobación del canon, siendo importante recalcar que este proceso como acto de control, determina la eficacia del acto emitido por el órgano regulador, lo cual no

⁵ Ver al respecto los artículos 4, 5 y 11 del “Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)” Resolución N.º R-2-2012-DC-DFOE.

⁶ Según lo indica el artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593.

genera un campo de disputas para dirimir controversias o intereses contrapuestos entre los objetantes y el promovente del proyecto de canon⁷.

La Contraloría General de la República procedió al análisis de las observaciones remitidas por las empresas reguladas, considerando las atinentes al alcance de la presente gestión; no así aquellas que lo superan, ya sea por corresponder a otras eventuales y excepcionales fuentes de financiamiento de la actividad de regulación (por ejemplo superávit) o aspectos que corresponden exclusivamente al ámbito de competencia del órgano regulador en la etapa de ejecución presupuestaria.

Asimismo, la SUTEL conforme al artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones⁸, debe cumplir formal y oportunamente con la rendición de cuentas sobre la administración y el uso de los recursos provenientes del cobro del canon de regulación en los términos indicados en dicho numeral, sea de una ejecución eficiente de las actividades de regulación financiadas con esta fuente de financiamiento, mediante la debida publicidad que ha de tener el informe auditado, lo cual no se limita a evidenciar una liquidación de índole presupuestaria o contable.

Finalmente, se insta a la SUTEL a continuar desarrollando mecanismos que permitan un mayor control del crecimiento del gasto asociado a las actividades de regulación y su eficiencia, para que el monto del canon de regulación solicitado sea reflejo de un ejercicio de proyección de los costos y gastos reales ejecutados de las acciones a realizar dentro del modelo de regulación del mercado de telecomunicaciones, garantizando así que el regulador reconozca únicamente los costos necesarios asociados con la prestación del servicio, que permitan el adecuado desarrollo de las actividades reguladas. De esta forma, se incentiva que la metodología de costos basada en actividades refleje fielmente el flujo real de costos a través de la organización, evitando asignaciones sin fundamento técnico, promediadas o prorrateos simples.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CANON DE REGULACIÓN PRESENTADO

El análisis realizado por la Contraloría General comprueba la pertinencia legal de la propuesta del canon presentado por el órgano regulador; para ello verifica que dicha propuesta responda a los postulados legales vigentes, a los planes institucionales debidamente articulados con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) y con el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNĐT) en lo que corresponda. Asimismo, se analiza la razonabilidad de los cálculos efectuados por el órgano regulador, todo ello, con sustento en lo señalado en los artículos 4, 5 y 11 del Reglamento de aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la ARESEP y de la SUTEL y su reforma.

⁷ Ver el artículo 9 del “Reglamento aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)” Resolución N.º R-2-2012-DC-DFOE.

⁸ La parte final del citado artículo 62 dispone: “El canon dotará de los recursos necesarios para una administración eficiente, anualmente deberán rendir cuentas del uso de recursos mediante un informe que deberá ser auditado.”

A partir de lo anterior, en el análisis realizado al proyecto de canon de regulación presentado por la SUTEL para el periodo 2027, se valoró el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- a. La información contenida en el Proyecto de Canon de Regulación del año 2027 cumple con los requisitos formales establecidos en el citado Reglamento de aprobación de los proyectos de cánones de regulación.
- b. Remisión de la nota suscrita por el titular subordinado delegado por el jerarca, la cual incorpora:
 - i. El detalle del monto del canon de regulación 2027 que se somete a aprobación del Órgano Contralor.
 - ii. El estudio técnico de respaldo del monto solicitado del canon de regulación de telecomunicaciones.
 - iii. El Plan Operativo Institucional para 2027 que respalda el proyecto del canon de regulación, aprobado por el Consejo de SUTEL y posteriormente por la Junta Directiva de la ARESEP, según lo estipulado en el artículo 73 inciso q) de la Ley N.º 7593.
- c. El Plan Operativo Institucional de la SUTEL, considera lo siguiente:
 - i. Elementos estratégicos como la visión, misión, objetivos estratégicos y operativos, metas específicas, programa y las asignaciones presupuestarias correspondientes.
 - ii. Certificación emitida por la Presidencia del Consejo de la SUTEL sobre la vinculación de dicho plan con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública y el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, en lo que corresponda.
 - iii. Análisis de los proyectos contenidos en el POI 2027 para determinar la razonabilidad de los gastos asociados. Al respecto, la SUTEL señaló en el Capítulo III del Informe del Canon de Regulación 2027, que el POI 2027 de la SUTEL contempla cuatro proyectos estratégicos, de los cuales dos reciben financiamiento de la fuente de regulación de las telecomunicaciones.

En virtud de lo anterior, del análisis efectuado por la Contraloría General del Proyecto de Canon de Regulación de las Telecomunicaciones 2027 de la SUTEL, se identificaron los siguientes aspectos que fundamentan la decisión asumida en la presente gestión.

En primera instancia esta Contraloría General reconoce el inicio de las acciones por parte de la Superintendencia para estructurar una nueva metodología de costos (versión 5). No obstante, aún esta metodología no garantiza el cumplimiento del principio de servicio al costo ni el principio de administración eficiente de recursos en la formulación del canon, puesto que la herramienta utilizada por la SUTEL estima el canon 2027 mediante techos presupuestarios históricos de los programas presupuestarios y unidades

funcionales no vinculados a actividades de regulación, en lugar de identificar y cuantificar razonablemente el costo de los procesos regulatorios a ejecutar en el periodo 2027, de acuerdo con el principio de servicio al costo que implica el reconocimiento de los costos necesarios para el ejercicio eficiente de sus funciones, limitándose a prorratear los recursos estimados por concepto de canon entre sus programas presupuestarios y unidades funcionales.

Además, la selección del "escenario 4" de límite de crecimiento, que consiste en que el monto total del canon de regulación 2027 sea definido por parte del Consejo de la SUTEL en sesiones de trabajo, no comprueba la objetividad técnica del cálculo del canon, al invertir la lógica de un sistema de costeo por actividades estrictamente necesarias de regulación. El modelo omite la ejecución real de recursos del canon en el pasado y no desagrega las acciones operativas específicas requeridas para cumplir sus competencias legalmente definidas. Esto imposibilita a esta Contraloría verificar la relación directa entre el monto propuesto de canon y las actividades reguladas a ejecutar.

Se recalca que el ejercicio de costeo presentado por el órgano regulador identifica las atribuciones legales a desarrollar de una manera genérica, sin describir las actividades directas que cada competencia impone realizar, aspecto relevante para conocer qué acciones se realizarán durante el año y el costo de cada una de ellas.

El sistema de costos presenta un estado incipiente con limitaciones de trazabilidad, al operar mediante hojas de cálculo con un enfoque de prorrateo formal ya que los costos asignados a las actividades regulatorias iniciales definidas por la SUTEL, se distribuyen con base en un peso porcentual de cada centro funcional, no así en una identificación razonable de los costos que pudieran representar dichas actividades, considerando el principio de servicio al costo. Además, la marcada dependencia de la variable "horas de actividad" dificulta verificar si la estructura estándar de costeo definida previamente (para el año 2025) estimó adecuadamente el comportamiento y costo estimado de los recursos requeridos para ejecutar las acciones de regulación en el periodo 2027. De igual forma, en el costeo de proyectos nuevos por ₡909.907.222, no se logra evidenciar en su mayoría la vinculación directa a las actividades regulatorias de la nueva metodología de costos.

En consecuencia, no se acredita por parte de la SUTEL los fundamentos técnicos que garanticen el cumplimiento de los principios de servicio al costo y administración eficiente de los recursos, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Ley N.º 7593 y el artículo 62 de la Ley N.º 8642, por lo que se imprueba el proyecto del Canon de regulación para el periodo 2027.

IV. EFECTOS DE LA IMPROBACIÓN SOBRE EL MONTO MÁXIMO A INCORPORAR EN EL PRESUPUESTO ORDINARIO 2027 POR CONCEPTO DEL CANON DE REGULACIÓN

El inciso d) del artículo 82 de la Ley N.º 7593 plantea la posibilidad de que el proyecto de canon sea improbadado, siendo aplicable en esta condición lo establecido en el artículo 12 del Reglamento aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la ARESEP y de la SUTEL por parte de la Contraloría General de la República, en cuanto dispone que en caso de improbación de la propuesta de cánones de regulación

presentada, registrará para el ejercicio correspondiente el monto del último gasto de canon ejecutado asociado al ejercicio de la regulación (2025), más el correspondiente reconocimiento por inflación, de acuerdo con los datos y estimaciones oficiales del Banco Central de Costa Rica (BCCR), siempre y cuando el monto total de éste sea menor que el solicitado. Lo anterior con el objetivo de asegurar el cumplimiento del principio de continuidad del servicio público, en este caso la regulación del mercado de telecomunicaciones, derivado del precepto descrito en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública. Asimismo, para no generar una inseguridad jurídica tanto para el órgano regulador como a los regulados obligados a cancelar este imperativo legal en el siguiente periodo anual.

A partir del precepto anterior, y tomando en consideración que la SUTEL presentó en el Informe de Liquidación Presupuestaria del Canon de Regulación de las Telecomunicaciones al 31 de diciembre de 2025⁹ un monto de canon ejecutado asociado al ejercicio de la regulación en dicho periodo anual de ₡4.574.284.593, dicho monto al ser ajustado por el valor central del rango meta de inflación esperada por el BCCR de un 3,0% tanto para los ejercicios 2026 y 2027, resulta en ₡4.852.858.525. Siendo que esta última cifra corresponde al monto límite máximo del canon que se podría considerar durante el proceso de aprobación del presupuesto anual ordinario 2027 de esta entidad, tal y como se establece en el artículo 12 del Reglamento de aprobación actual.

V. SE RESUELVE

De conformidad con lo indicado en los puntos anteriores, se imprueba a la SUTEL el proyecto de canon correspondiente a la actividad de regulación de telecomunicaciones, para ser cobrado en el periodo 2027, por lo que conforme a lo establecido en el artículo 12 del Reglamento aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), el límite máximo que podría considerarse como válido proporcional y razonable en el presupuesto institucional 2027 por concepto de ingresos del canon de regulación, que debe presentar la SUTEL para la respectiva aprobación de la Contraloría General, conforme lo señalado en los artículos 18 y 19 de la Ley N.º 7428, corresponde a la suma de ₡4.852.858.525.

Al ser un límite máximo le corresponde al órgano regulador para la fase de aprobación presupuestaria, presentar como máximo el monto indicado de acuerdo con las indicaciones para la formulación y remisión a la Contraloría General del presupuesto institucional. En este sentido y bajo el principio de servicio al costo, el órgano regulador debe considerar, en la etapa de ejecución presupuestaria, que en caso de presentarse sub ejecuciones en sus egresos, debe aplicar los mecanismos de ajuste pertinentes en función de los instrumentos de planificación vigentes; que le permitan concordar el monto a cobrar a cada uno de los regulados, conforme a los principios de proporcionalidad y equidad tal como lo determina el artículo 82 inciso b) de la Ley N.º 7593.

⁹ Mediante oficio N.º 01385-SUTEL-DGO-2026 del 13 de febrero de 2026 (Anexo 11).

DFOE-CIU-0306

9

31 de julio, 2026

Esta improbación, conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se encuentra sujeta al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenido en la Ley General de la Administración Pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Angie Mora Chacón
Asistente Técnico

Diego Leiva Mora
Fiscalizador

Jose Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

/vas

Ce: Sr. Alan Cambronero Arce, Director General de Operaciones, SUTEL.
Sra. Lianette Medina Zamora, Jefa de Planificación, Presupuesto y Control Interno, SUTEL.
Sra. Anayansie Herrera Araya, Auditoría Interna, ARESEP.

G: 2026000095-1

NI: 7912-2026